

Harkinnan erityiskysymykset perustoimeentulotuessa

PAULIINA NYLUND

Toimeentulotuki on perinteisesti ollut osa sosiaalihuoltoa (Sosiaalihuoltolaki 710/1982, 13 §). Se poikkeaa selvästi niin sanotuista ensisijaisista sosiaaliturvaetuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan perustoimeentulotuen uudistamista (STM 2020). Perustoimeentulotuki siirtyi vuoden 2017 alusta kunnilta Kelalle (Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412, 4 §). Kunnissa perustoimeentulotukea myönsivät eri ammattiryhmät, joista korkeimmin koulutettuja olivat sosiaalityöntekijät. Heidän vastuullaan oli käytännössä vastata perustoimeentulotuen päätöksenteosta muun muassa niiden asiakkaiden kohdalla, joilla oli esimerkiksi erityisen tuen tarvetta.

Tutkin pro gradu -tutkielmassani (Nylund 2020) ”Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä ja harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen” perustoimeentulotuen harkintaa kahden eri ammattiryhmän osalta. Tutkimuksen kohteeksi valitut ammattiryhmät olivat kunnan sosiaalityöntekijät ja Kelan ratkaisuasiantuntijat. Tutkielmaani varten haastattelin kahdeksaa Kelan ratkaisuasiantuntijaa ja seitsemää sosiaalityöntekijää, jotka olivat toimineet kunnissa sosiaalityöntekijöinä ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa. Sosiaalityöntekijät olivat vastanneet perustoimeentulotuen myöntämisestä sekä ohjeistaneet etuuskäsittelyä perustoimeentulotuen myöntämisessä. Vaikka perustoimeentulotuen myöntäminen on ollut

vuosituhannen alusta lähtien pitkälti etuuskäsittelyn tehtävä, on lopullinen päättävä valta ollut sosiaalityöntekijöiden ammattikunnalla. Toimeentulotuen muut osat – täydentävä ja ehkäisevä toimeentulotuki – ovat edelleen kuntien ja myös tarvittaessa sosiaalityöntekijöiden vastuulla.

Toimeentulotuki viimesijaisena taloudellisena tukena

Toimeentulotuki on viimesijainen tuki, joka toteuttaa Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 19 §:ää, jonka mukaan ”[j]okaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon”. Toimeentulotuki on jaettu perustoimeentulotukeen sekä täydentävään ja ehkäisevään toimeentulotukeen. Perustoimeentulotuki takaa jokaiselle kansalaiselle tietyn vähimmäistulon, joka tulee jäädä ruokaan ja elämiseen. Tämän lisäksi perustoimeentulotukeen sisältyy muun muassa asumismenojen ja julkisten terveydenhuoltomenojen huomioiminen.

Toimeentulotuki on kehittynyt sosiaalihuollollisena etuutena köyhäinavustuksesta, jota myönsivät seurakunnan työntekijät ja myöhemmin muun muassa kuntien köyhäinhuoltolautakuntien työntekijät (Piirainen 1958; Piirainen 1974). Sosiaalihuollon ammattien koulutuksen kehityksen myötä viimesijaisen köyhäinavustuksen myöntäminen eriytyi viranomaisia edustaville ammattiryhmille ja julkisen sektorin tehtäväksi. Sosiaalipolitiikan oppiaineen alaisuudessa ja myöhemmin itsenäisenä oppiaineena sosiaalityö muodostui yliopistollisesta oppiaineesta myös ammattialaksi, joka vastasi sosiaalihuollon alaan kuuluvasta rahallista avustamisesta.

Teksti perustuu kirjoittajan pro gradu -tutkielmaan ”Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulotuen myöntämisessä ja harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen”.

Perustoimeentulotuessa on harkintaa

Toimeentulotukioikeutta selvitetessä hakijalta selvitetään tulot ja menot sekä hänen yksilöllinen tilanteensa erityisine tarpeineen ja olosuhteineen. Ei ole kahta samanlaista yksilöä, eikä näin ollen elämäntilannettakaan, vaikka monesti ulkoisesti siltä vaikuttaisi. Nyt perustoimeentulotuen siirtyttyä Kelaan painottuu tuen tarpeen arvioimisessa mekaanisempi tulojen ja menojen tarkastelu. Kuitenkin myös tulojen ja menojen tarkastelussa ja huomioimisessa käytetään harkintaa ja tulkinta erilaisten hakijoiden kohdalla vaihtelee. Yksi selkeimmistä esimerkeistä tästä on se, että toimeentulotukilain 11 §:n mukaan hakijan käytettävissä olevat tulot huomioidaan, jolloin päätöksentekijä ratkaisee, huomioiko hän mitä tuloja ja miltä ajalta. Perustoimeentulotukea hakeva on voinut saada esimerkiksi kertaluontoisen suuren tulon kuten veronpalautuksen, mutta sitä ei ole enää käytettävissä seuraavan kuun elämiseen ja toimeentuloon. Toinen haastava esimerkki on opintolain nosto, joka yleensä painottuu lukukauden alkuun. Lukukauden loppupuolella opintolaina saattaa olla jo käytetty, mutta silti se huomioidaan tuloksi perustoimeentulotukioikeutta laskettaessa.

Perustoimeentulotukeen sisältyy edellä mainittujen ruoan ja peruselämiskustannusten sekä asumiskustannusten ja terveydenhuoltomenojen lisäksi esimerkiksi lasten päivähoitomaksuja, matkakortti työmatkoihin, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon käyntimatkoihin, vuokravakuus uuteen asuntoon, muuttokulut, päällekkäiset vuokrat, kiireellinen ruokarahen tarve. Näitä kaikkia niin sanottuja menolajeja arvioitaessa käytetään harkintaa. Tukea myönnettäessä käytetään erilaisia perusteita. Näiden perusteiden käyttö on harkintaa, jota pro gradu-tutkielmassani tutkin.

Harkinta on haastavaa

Perustoimeentulotuen harkinta edellyttäisi monissa tilanteissa asiantuntijatason osaamista. Perustoimeentulotuki sisältää elementtejä, jotka voivat vaikuttaa selkeiltä ja yksinkertaisilta mutta jotka lähemmin tarkasteltuna paljastuvat yksilöllisiksi ja monimutkaisiksi osiksi ihmisen arjen kokonaisuudessa ja taloudellisessa tilanteessa. Silloin kun asiakkaan tilanne on selkeä, eikä asiakkaalla ole vaihtelevia tuloja tai menoja eikä haasteita elämäntilanteessa ja arjessa, ”yksinkertainenkin” pää-

töksenteko saattaa riittää. Perustoimeentulotuen hakijoiden elämäntilanteet muuttuvat kuitenkin joskus yllättäenkin ja nopealla vauhdilla.

Perustoimeentulotukea myöntävien Kelan ratkaisuasiantuntijoiden päätöksenteko edellyttää harkintaa. Kelan ratkaisuasiantuntija noudattaa Kelan perustoimeentulotuen myöntämisohjetta (Kela 2020), jonka tulkinta ei ole yksiselitteistä. Työntekijä käyttää myös harkintaa siinä, tulkitseeko hän asiakkaan tilanteen perustoimeentulotuen suhteen edellyttävän vain mekaanista harkintaa ja päätöksentekoa. Hän voi tällöin tietoisesti jättää päätöksenteon ulkopuolelle tietoja, jotka voisivat vaikuttaa asian ratkaisemisessa. Toinen työntekijä voisi nähdä tilanteen monimutkaisempana. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita tulojen huomioiminen päätöksenteossa, vaikka ne eivät tosiasiallisesti olisi käytettävissä ja asiakkaan tilin saldo olisi nolla euroa.

Tutkimuksessani nousi esiin joitakin erityisiä harkinnan paikkoja perustoimeentulotuen myöntämisessä. Toki käytännössä kaikki haastatellut olivat sitä mieltä, että perustoimeentulotuessa on aina harkintaa, ja se on selvästi erilainen kuin ensisijaiset sosiaaliturvaetuudet. Näitä erityisiä harkinnan paikkoja olivat etenkin asumiseen liittyvät vuokran hyväksyminen menona tosiasiallisen suuruisena, vuokravakuuden myöntäminen uuteen asuntoon, päällekkäisten vuokrien huomioiminen muuttotilanteessa sekä takautuvien päätösten antaminen vuokravelkatilanteessa. Kelan ratkaisuasiantuntijoiden haastatteluista nousi esiin se, että osalla heistä oli omia linjauksia, joiden mukaan he saattoivat huomioida vuokria tai tuloja ankarammin muun muassa muilta kuin lapsiperheiltä tai eläkeläisiltä.

Molempien tutkittujen ammattiryhmien mielestä erityinen harkinnan paikka oli tulojen huomioiminen. On päätöksen käsittelijästä kiinni, miten hän huomioi satunnaisia tilillepanoja tai kertaluontoisia tuloja, siirtääkö hän ylijäämää ja kuinka kauan, ja huomioiko hän sitä, ovatko tulot tosiasiallisesti käytettävissä. Tulojen tosiasialliseen käytettävyyteen liittyy myös se, että Kela huomioi loppukuusta tulevia tuloja asiakkaan saman kuukauden tuloiksi, vaikka asiakas olisi täysin rahaton alkukuusta ja odotettava tulo olisi tulossa esimerkiksi kuun 28. päivä.

Sekä haastattelemani sosiaalityöntekijät että Kelan ratkaisuasiantuntijat aloittivat yksittäisen perustoimeentulotuen päätöksenteon prosessin ensisijaisesti asiakkaan yksilölliseen tilanteeseen

seen pohjaten. He perustelivat harkintansa asiakkaan tilanteella. Ammattiryhmät kuitenkin perehtyivät asiakkaan tilanteeseen ja käyttivät sitä harkinnan pohjana eri tavoin. Siinä missä Kelan ratkaisuasiantuntijat ensisijaisesti ryhtyivät tarkastelemaan asiakkaan tuloja ja menoja, sosiaalityöntekijät pyrkivät syvempään ja kokonaisvaltaiseen ymmärrykseen asiakkaan tilanteesta. Sosiaalityöntekijöiden haastatteluista nousivat perustoimeentulotuen päätöksenteon harkinnassakin esiin sosiaalityön tavoitteet, joita ovat muun muassa auttaminen ja voimaannuttaminen.

Olisiko näin ollen olennaista pohtia uudelleen sitä, kumman ammattiryhmän vastuulla harkinnan asiakkaiden tilanteiden arvioimisesta tulisi olla?

Perustoimeentulotuen tarkoitus

Osana toimeentulotukea perustoimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki. Sen luonne on historiallisesti vastannut köyhäinavustusta. Yhteiskunnassamme tehtiin aikoinaan pitkä matka siihen pisteeseen, että viimesijaista perustoimeentuloa turvaavan etuuden harkinnasta ja myöntämisestä vastasi yliopistokoulutettu sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmä. Vuoden 2017 alussa vastuu siirtyi Kelan ratkaisuasiantuntijoille. Perusteluna oli muun muassa yhdenvertaisuus. Yhdenvertaisuuden toteutumiseksi tarvitaan kuitenkin harkintaa ja positiivista erityiskohtelua (Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014, 9 §).

Toimeentulotukilain 1 §:n mukaan toimeentulotuen tarkoitus on ”turvata henkilön ja perheen toimeentulo ja edistää itsenäistä selviytymistä. Toimeentulotuen avulla turvataan henkilön ja perheen ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo.” Tällä viitataan Suomen perustuslain 19 §:ään. Onko toimeentulotukilain hengen mukaista turvata perustoimeentulotuen hakijan toimeentulo, asuminen, lääkkeiden saatavuus sekä muut terveydenhuollon menot huolimatta esimerkiksi puuttuvista liitteistä, satunnaisista tuloista tai perustoimeentulotuen hakijan vaikeuksista tulkita annettuja perustoimeentulotuen hakemisen ohjeita? Vai onko toimeentulotukilakia tulkittava siten, että perustoimeentulotuen hakija voidaan jättää ilman tukea, vaikka hänellä ei tosiasiallisesti olisi rahaa ruokaan, asumiseen tai lääkkeisiin?

Perustoimeentulotuki, täydentävä vai ehkäisevä toimeentulotuki?

Ennen perustoimeentulotuen Kela-siirtoa kuntien käytäntöön kuului, että monimutkaisemmissakin tilanteissa kunnat myönsivät harkinnalla perustoimeentulotukea edellä mainittuihin perustoimeentulotuen menoina pidettyihin ruokaan, asumiseen ja terveydenhuoltokuluihin eivätkä ratkaisseet asiaa myöntämällä täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Toimeentulotuen valikoituminen perustoimeentulotueksi perustui tällöin tuen käytötarkoitukseen. Näyttää siltä, että Kela ja kunnat tulkitsevat toimeentulotukilakia eri tavoin. Kelan mielestä epäselvissä tilanteissa kunnat voisivat myöntää tyypillisiin perustoimeentulotuen menoihin täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea. Kuntien mielestä tämä on Kelan toiminnan paikkaamista.

Osa perustoimeentulotuen hakijoista saa yksittäisen ratkaisuasiantuntijan harkintaan perustuen Kelasta niin sanotusti helpommin päätöksiä ja osa ei. Tämä haastaa Kela-siirron alkuperäisen tavoitteen päätöksenteon yhdenmukaistamisesta. Yhtenä ratkaisuna yhdenmukaisuuden vaateeseen oli Kelan muotoilema yhtenäinen perustoimeentulotuen myöntämisohje. Perustoimeentulotuen myöntämisen ollessa kuntien vastuulla oli kunnillakin käytössä yhtenäinen sosiaali- ja terveysministeriön laatima toimeentulotuen myöntämisohje (STM 2013). Päätöksenteon yhdenmukaistaminen on kuitenkin haastava kysymys, eikä se ole ratkaistavissa ohjeistuksilla. Yksittäisellä työntekijällä on harkinnasta johtuen paljon valtaa.

Yhdenvertaisuuden toteutumisen selvittäminen on erittäin haastava tutkimuskohde. Jotain yhdenvertaisuuden toteutumisesta voi kertoa esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehelle tehdyt kantelut sekä valitusten määrä päätöksistä muille tasoille, kuten Kelan oikaisuvaatimuskeskukseen ja aiemmin kunnan sosiaalilautakuntaan. Ihmisten yksilölliset tilanteet eivät ole helposti vertailtavissa. Mikä on toisen mielestä kohtuus, on toisen mielestä vääryys. Yhtenä ratkaisuna tähän pulmaan olisi antaa vastuu viimesijaisen toimeentulotuen päätöksenteosta myös perustoimeentulotuen osalta sosiaalityöntekijöiden ammattiryhmälle.

Vähälle huomiolle on jäänyt se tosiasia, että asiakas odottaa ensin seitsemän arkipäivää Kelan ratkaisua perustoimeentulotuesta, jonka jälkeen voi vasta hakea kunnasta toimeentulotukea, vaikka lainsäädäntö mahdollistaisikin harkinnan-

varaisen toimeentulotuen päätöksenteon ilman perustoimeentulotuen päätöstä Kelasta. Kuntien sosiaalityöntekijöitä myös työllistävät yhteydenotot Kelaan. Yhteydenottojen tarkoituksena on vaikuttaa asiakkaan saamaan ratkaisuun tai kii-rehtiä päätöksen antamista. Koska he eivät voi olla varmoja, kuinka asia lopulta ratkeaa, kuluu tässäkin kohtaa ylimääräistä aikaa odotteluun. Tämän lisäksi sosiaalityöntekijät joutuvat usein vielä valittamaan Kelan antamasta perustoimeentulotuen päätöksestä ja pyytämään sen tarkistusta Kelasta ennen kuin sittenkään voivat tehdä päätöstä itse johtuen kuntien ohjeistuksista. Verratuna aikaan ennen Kela-siirtoa sosiaalityöntekijä pystyi saman päivän aikana käsittelemään hakijan perustoimeentulotuen ja tarvittaessa täydentävän tai ehkäisevän toimeentulotuen hake-muksen. Sosiaalityöntekijä pystyi myös ohjeis-tamaan kunnan etuuskäsittelijää, joka antoi pää-töksen perustoimeentulotuesta sosiaalityönteki-jän ohjeiden mukaisesti.

Vastuu perustoimeentulotuen päätöksenteosta takaisin sosiaalityöntekijöille?

Perustoimeentulotuen harkinta on haastavaa. Nyt vastuu toimeentulotuen päätöksenteosta on pil-kottu eri ammattiryhmille ja kokonaisvastuu puut-tuu. Valtiontalouden tarkastusviraston (2020) sel-vityksen mukaan Kelan toimeentulotukityöhön on Kela-siirron myötä kehittynyt sosiaalityön ele-menttejä vastaavia toimintoja, kuten asiakkaan ti-lanteen kartoitus, asiakkaan tukeminen ja palve-luihin ohjaaminen. Voidaan jopa muotoilla, että on palattu taaksepäin aikaan, jolloin julkista köyhäinavustusta myönsi henkilö ilman tehtävän vaa-tivuuden edellyttämää koulutusta. Olisiko perus-toimeentulotuenkin harkinnan haastavuuteen löy-dettävissä apua siitä, että lisättäisiin sosiaalityön-

tekijöiden vastuuta perustoimeentulotuen pää-töksenteosta? Tai koskisiko perustoimeentulotu-en siirto Kelaan tulevaisuudessa vain esimerkiksi asiakkaita, joilla ei ole erityisen tuen tarvetta? Si-tä että vain osa asiakkaista siirtyisi Kelaan perus-toimeentulotuen käsittelyn osalta onkin jo kokeil-tu 1990-luvulla (STM 1997). Aiempien toimeen-tulotukikokeilujen jälkeen otettiin toisaalta käyt-töön etuuskäsittely, mikä voisi olla edelleen ainoa ja riittävä lisäresurssi asiakasmäärien ollessa käy-tännössä pysyvästi suuria.

Sosiaalihuollon toteuttamista ohjaa käytännös-sä sosiaalihuoltolaki (2014), jonka mukaan jo nyt erityisen tuen ja huolenpidon tarpeessa olevien asiakkaiden kohdalla heidän omatyöntekijänsä on sosiaalityöntekijä. Voitaisiinko Kelassa huomioi-da automaattisesti sosiaalityöntekijän antama lau-sunto oman asiakkaansa tilanteesta? Tai voitaisiin-ko jo nyt tulkita erityistä huolenpitoa tarvitsevan perustoimeentulotuen hakijan kohdalla sosiaali-huoltolain 46 §:ää, jonka mukaan toimeentulotu-kea koskevissa päätöksissä tulee ottaa huomioon omatyöntekijän arvio? Tällöin se edellyttäisi, että Kela myös myöntäisi perustoimeentulotukea so-siaalityöntekijän näkemyksen mukaan. Nyt riit-tää, että Kelan perustoimeentulotuen päätökses-sä mainitaan, että sosiaalityöntekijän antama lau-sunto on huomioitu, vaikka se ei olisikaan vaikut-tanut päätökseen.

Edellä esitettyjen kysymysten ja aiemman poh-dinnan lisäksi perustoimeentulotuen uudistami-seen liittyy paljon haastavia kysymyksiä ja rat-kaistavia ongelmia. Tästä tarvitaan yhteiskunnas-sa lisää keskustelua. Lainsäädäntö tarjosi jo ennen Kela-siirtoa pohjan tosiasiallisen yhdenvertaisuuden mahdollistamiseksi sekä riittävän toimeentu-lon ja huolenpidon turvaamiseksi jokaiselle. Me-kaaniseksi prosessiksi perustoimeentulotuen pää-töksentekoa ei saa. Jäljelle jää kysymys siitä, mikä ammattiryhmä siitä vastaa.

KIRJALLISUUS

- Kela (2020) Toimeentulotuki. <https://www.kela.fi/documents/10192/3464829/Toimeentulotuki.pdf> (luettu 20.10.2020)
- Laki toimeentulotuesta 30.12.1997/1412.
- Nylund, Pauliina (2020) Sosiaalityön ammatillinen harkinta perustoimeentulon myöntämisessä ja harkinnan käytännöt perustoimeentulotuen Kela-siirron jälkeen. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/315538/Nylund_Pauliina_Pro_gradu_2020.pdf?sequence=3 (luettu 20.10.2020)
- Piirainen, Veikko (1958) Kylänkierrolta kunnalliskotiin. Savon ja Pohjois-Karjalan maaseudun vaivashoitotoiminta vaivashoidon murroskautena 1800-luvun jälkipuoliskolla. Helsinki.
- Piirainen, Veikko (1974) Vaivashoidosta sosiaaliturvaan. Sosiaalihuollon ja sen työntekijäjärjestöjen historiaa Suomen itsenäisyyden ajalta. Tampereen Yliopiston sosiaaliturvan opetusjaoston sarjaa Sosiaaliturvan laitoksen julkaisuja 4. Tampere: Karisto.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö (1997) Toimeentulotukikokeilu 1995–1996. Loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 1997:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö (2013) Toimeentulotuki: Opas toimeentulotukilain soveltajille. Julkaisuja 4/2013. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- STM, Sosiaali- ja terveysministeriö (2020) Sosiaali- ja terveysministeriö asetti toimeentulotukilain uudistamista valmistelevan työryhmän. <https://stm.fi/-/sosiaali-ja-terveysministerio-asetti-toimeentulotukilain-uudistamista-valmistelevan-tyoryhman> Luettu 20.10.2020.
- Sosiaalihuoltolaki 710/1982.
- Sosiaalihuoltolaki 30.12.2014/1301.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto (2020) Tuloksellisuustarkastuskertomus. Perustoimeentulotuen siirto Kelalle: Toimeenpanon vaikutusten arvioinnin merkitys lainvalmistelussa valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 1/2020. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2020/01/VTV-Tarkastus-1-2020-Perustoimeentulotuen-siirto-Kelalle-Toimeenpanon-vaikutusten-arvioinnin-merkitys-lainvalmistelussa-1.pdf> Luettu 20.10.2020.
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014.

KIRJOITTAJA

Nylund, Pauliina, VTM, sosiaalityöntekijä, Helsingin kaupunki (pauliina.nylund[at]hotmail.com)